

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.644
2 de marzo de 1988

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA DESIGUALDAD EDUCATIVA: PROBLEMAS Y POLITICAS */

*/ Este documento fue preparado por el señor Aldo E. Solari, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

88-3-249

INDICE

1.	Planteo general	1
2.	Desigualdad en la participación	3
3.	Cambios en el significado de la desigualdad en la participación	10
4.	Proceso de igualación aparente y formas de discriminación	13
5.	Los supuestos tradicionales frente al diagnóstico ...	18
6.	Las soluciones alternativas al sistema formal y el gasto público en educación	20
7.	Políticas, inercias y homogeneidad de los sistemas educativos formales	27
8.	Igualdad y composición del curriculum real	31
9.	Políticas compensatorias	34
10.	Igualdad y estructura política	38
11.	Oferta global y desigualdad	41
NOTAS		45
FUENTE DE LOS CUADROS		47

1.- PLANTEO GENERAL. Diversos enfoques, todos ellos legítimos, son posibles en un tema tan complejo como el - que motiva este análisis. *

En toda América Latina, por causas que no pueden considerarse aquí, el Estado ha desempeñado un papel fundamental para constituir y luego expandir la cobertura de los sistemas educativos a través de lo que ha dado en llamarse la educación formal. Ha sido muy característico de las décadas del 70 y del 80 un notable despliegue crítico, desde los más diversos ángulos, contra ese sistema. No sería exagerado decir que esa contestación no ha dejado prácticamente en pie ninguna de las dimensiones más relevantes de los sistemas educativos ni de las utopías que los animan o animaron, entre ellas la de su función igualitaria, que es el principal objeto de este análisis.

Hoy, a fines de la década del 80, la situación no deja de ser paradójal. Prácticamente ningún analista tiene fe en los sistemas tradicionales sin que tampoco existan propuestas que reúnan un mínimo de consenso acerca de como reformarlos y menos todavía sobre de que manera sustituirlos. Puede alegarse que ésta es una presentación demasiado simplificada del momento en que vivimos. Sin embargo, me atrevo a creer que, en su simplicidad, lo aseverado, da cuenta cabal de la situación.

Una aproximación posible a los problemas planteados es recordar que, en términos muy generales, puede decirse que en toda la región, en diversos momentos históricos, se sentaron las bases fundamentales de la política educativa de la

* Las opiniones vertidas en este trabajo en nada comprometen al organismo gubernamental uruguayo del que forma -- parte el autor.

que cabría llamar la concepción tradicional. Entre sus subuestos hay tres fundamentales para nuestro tema sin mengua de la existencia de otros, muy importantes, que tienen conexiones con él. En primer lugar, que es necesario universalizar la educación primaria o básica porque tal cosa tiene un importante efecto democratizador en el sentido de igualitario: Una educación común para todos los ciudadanos es un requisito sine qua non para la creación de un punto de partida igualitario en una de las dimensiones más importantes de la vida social. Debe notarse que este supuesto no se confunde aunque se encuentre muy ligado a él, con aquel otro de que una educación común es un prerrequisito esencial para que pueda funcionar, efectivamente, un sistema democrático. Este último apunta a un supuesto mínimo de la cultura política en una democracia, básico para que el ciudadano pueda ser verdaderamente tal. El primero, en cambio, fué concebido en referencia a otras dimensiones. Así, para Sarmiento y Varela, por ejemplo, la educación contribuye a la mayor riqueza colectiva, a lo que hoy llamaríamos desarrollo, y a la capacitación para insertarse en el mundo del trabajo, lo -- que llamaríamos actualmente formación de los recursos humanos. Existen, pues, dos dimensiones, una que podría llamarse económico-social y otra propiamente política en la universalización de la educación primaria. En que la primera haya sido y sea frecuentemente ignorada en el análisis del pensamiento de los fundadores y en las tradiciones que se han formado alrededor de ellos, no puede disminuir la importancia que tuvo en su concepción de la política educativa. Es a esa dimensión, económico-social, a la que nos referimos en esta parte.

El segundo supuesto es un corolario natural del primero; para que la educación pueda tener el efecto de producir una mayor igualdad o una menor desigualdad, si se prefiere, ella misma debe ser igualmente distribuida o lo más igualmente posible. Esto significaba la absoluta prioridad de universalizar la educación primaria y explica la preocupación de Sarmiento porque, mucho antes que ello ocurriera, se destinaran más y más recursos a expandir la Enseñanza Media.

El tercer supuesto del que se parte es el de que, - causas muy diversas, generarían un proceso de expansión constante de la cobertura educacional, proceso a través del cual se harían realidad los supuestos anteriores y - que es mirado casi como ineluctable.

A nadie podría escapar que la enumeración de supuestos que se acaba de hacer es más que sumaria y no atiende suficientemente a diversas cuestiones conceptuales -- que ellos plantean. Sobre estas cuestiones se volverá más adelante; las menciones hechas bastan, por ahora, para cumplir su función de prólogo a un diagnóstico orientado hacia determinar la relación de la realidad con esos supuestos.

Ese diagnóstico debe ser necesariamente sintético. - Existen muchos datos, de sobra conocidos, que no tendría sentido reproducir aquí y respecto a los cuales solo caben referencias al trazar las principales dimensiones de la situación existente.

2.- Desigualdad en la participación. Conviene recordar sumariamente algunos indicadores básicos en esta materia. El cuadro que sigue da cuenta de la situación del analfabetismo en América Latina.

Cuadro 1

I. DESARROLLO SOCIAL Y BIENESTAR
ANALFABETISMO/ILLITERACY

(Porcentaje de la población de 15 años y más/Percentage of the population aged 15 years and over)

País / Country	ALREDEDOR DE / AROUND								1985 1/
	1950		1960		1970		1980		
	Año/Year	%	Año/Year	%	Año/Year	%	Año/Year	%	
Argentina	1947	13.6 2/	1960	8.6	1970	7.4	1980	6.1	4.5
Bahamas			1963	10.3 1/	1970	0.7	....	...	...
Barbados	1946	8.9	1960	1.8	1970	0.7 1/ 3/	....	...	...
Belice/Belize					1970	8.8 1/	....	...	...
Bolivia	1950	67.9	1960	61.2 1/	1976	36.8			25.8
Brasil/Brazil	1950	50.5	1960	39.7	1970	33.8	1980	25.5	22.3
Colombia	1951	37.7	1964	27.1	1973	19.2	1981	14.8 1/	11.9
Costa Rica	1950	20.6	1963	15.6	1973	11.6			6.4
Cuba	1953	22.1			1970		1981	2.15 4/	
Chile	1952	19.8	1960	16.4	1970	11.0	1982	8.9	5.6
Dominica					1970	5.9 1/ 3/	....	...
Ecuador	1950	44.3	1962	32.5	1974	25.8	....	...	17.6
El Salvador	1950	60.6	1961	51.0	1971	42.9	....	...	27.9
Granada/Grenada					1970	2.2 1/ 3/	....	...
Guatemala	1950	70.7	1964	62.2	1973	54.0	1981	44.2	45.0
Guyana	1946	24.1 3/	1960	12.9	1970	8.4 1/ 3/	....	...	4.1
Haití/Haiti	1950	89.5	1960	85.5 1/	1971	78.7	....	...	62.4
Honduras	1950	64.8 5/	1961	55.0	1974	43.1	....	...	40.5
Jamaica	1953	23.0 1/	1960	18.1	1970	3.9 1/ 3/			
México/Mexico	1950	43.2 5/	1960	34.5	1970	25.8	1980	16.0 2/	9.7
Nicaragua	1950	61.6	1963	50.2	1971	42.5			13.0
Panamá/Panama	1950	30.1	1960	23.2	1970	18.7	1980	12.9	11.8
Paraguay	1950	34.2	1962	25.5	1972	19.9 3/			11.8
Perú/Peru	....	...	1961	38.9	1972	27.5	1981	17.4	15.2
República Dominicana/ Dominican Republic	1950	57.1	1960	35.5	1970	33.0	....	...	22.7
Santa Lucía/Saint Lucia	....	...	....	...	1970	18.3 1/ 3/			
Suriname	....	...	....	...	....	...	1978	35.0 8/	10.0
Trinidad y Tabago/ Trinidad and Tobago	1946	26.2	1961	6.6 1/	1970	7.8	....	...	3.9
Uruguay			1963	9.5	1975	6.1			
Venezuela	1950	50.5	1961	37.3	1971	23.5	1981	15.3	13.1

1/ Estimación de la UNESCO.

2/ Se refiere a la población de 14 y + años de edad.

3/ Las personas sin escolaridad han sido consideradas como analfabetas.

4/ Se refiere a la población de 10 a 49 años de edad.

5/ Se refiere a la población de 10 y + años de edad.

6/ Se refiere a la población de 6 y + años de edad.

7/ Cifras preliminares del censo de 1980.

8/ Se refiere a la población de 15 a 59 años de edad.

1/ UNESCO estimate.

2/ Population aged 14 years and over.

3/ Persons without schooling are considered to be illiterate.

4/ Population from 10 to 49 years of age.

5/ Population aged 10 years and over.

6/ Population aged 6 years and over.

7/ Provisional figures from 1980 census.

8/ Population from 15 to 59 years of age.

Fuente: CEPAL. Anuario Estadístico para América Latina. 1986.

Es fácil apreciar que las diferencias entre los países son de gran magnitud aunque también es clara la tendencia a que disminuyan debido a los importantes decrecimientos de las tasas que se han producido en los países que las tenían más altas y a la natural parquedad de los mismos en aquellos en que eran bajas desde el primer período referido en el cuadro.

La significación de estos datos agregados referidos a unidades nacionales es muy relativa. Ocultan, por ejemplo, las enormes diferencias entre las tasas urbanas y rurales. Si se desagregaran esos datos se apreciaría que, según los países que se consideren, la tasa rural es la urbana multiplicada por 1.7 como mínimo hasta 6.7 como máximo. Tampoco las cifras agregadas dan cuenta de los diferenciales etarios y de género. En muchos países de la región en los grupos de edad más avanzada, los porcentajes de analfabetismo son muy altos y llegan, entre las mujeres, a cifras cercanas al 90%, en tanto que en el mismo país en el grupo etario de 15 a 19 las tasas no exceden --- del 15% y ya no se registran diferencias entre hombres y mujeres.

Otro indicador, frecuentemente utilizado, son las tasas de participación y retención en el sistema escolar. Aunque al nivel nacional, tienen los inconvenientes de todos los agregados globales son, sin embargo un claro índice de las diferencias entre los diversos países de América Latina.

Los cuadros que siguen refieren la situación para una buena parte de los países.

CUADRO 2

Tasa bruta de escolarización primaria	1950	1960	1970	1980
Menos del 30%	Honduras (29,2) Bolivia (29,5) Guatemala (29,5)			
Del 30% al 50%	El Salvador (31,1) Brasil (31,4) Nicaragua (40,8) Colombia (44,5)	Guatemala (36,1)	Guatemala (48,0)	
Del 50% al 70%	R. Dominicana (53,5) México (55,3) Venezuela (56,3) Ecuador (58,8) Chile (61,6) Cuba (62,3) Costa Rica (67,9)	Brasil (50,3) El Salvador (52,7) Bolivia (53,9) Nicaragua (54,7) Honduras (56,7) Colombia (62,0)	El Salvador (52,7) Bolivia (69,0) Nicaragua (69,8)	Guatemala (57,0)
Del 70% al 90%	Perú (72,5) Panamá (78,3) Paraguay (79,8) Argentina (84,5)	México (70,1) Ecuador (71,8) Perú (75,3) Chile (78,4) Panamá (80,5) Costa Rica (81,3) R. Dominicana (82,0) Venezuela (83,4) Paraguay (85,7) Argentina (86,9)	Brasil (71,0) Honduras (73,1) Venezuela (79,0) Colombia (85,0) R. Dominicana (85,0) Ecuador (87,2)	El Salvador (73,1) Nicaragua (78,9) Honduras (80,0) Bolivia (82,2) Brasil (87,4) Paraguay (88,0)
Más del 90%	Uruguay (91,8)	Cuba (94,5) Uruguay (97,7)	Perú (90,0) Panamá (90,2) México (91,1) Paraguay (92,3) Argentina (93,0) Costa Rica (95,3) Chile (97,0) Uruguay (97,0) Cuba (108,0)	R. Dominicana (93,0) Ecuador (96,6) Argentina (97,0) Costa Rica (100,2) México (102,9) Venezuela (104,0) Chile (106,3) Perú (109,0) Panamá (111,1) Cuba (113,0) Colombia (114,0)

Fuente: Germán Rama. Coordinador. Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe. Tomo I. Págs. 126-127. Cuadro 15. Buenos Aires,

CUADRO 3

País	Población 12 años				Población 15 años				Tasa aparente egresados de ciclo primario (1975)
	Sin instrucción y menos de 3er. grado		Asiste 3er. grado y más		Sin instrucción y menos de 6º grado		Asiste 6º grado y más		
	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	Capi- tal	Rural	
Argentina	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	81,1
Bolivia	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	49,4
Brasil ^a	36	73	58	18	56	93	39	4	48,8
Costa Rica	6	14	90	74	16	36	63	23	83,3
Cuba	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	90,8
Chile	11	33	84	61	21	62	65	20	91,2
Ecuador	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	71,4
El Salvador	24	69	74	26	40	89	49	5	47,3
Guatemala ^b	22	.....	74	.....	36	.....	51	.....	22,9
Honduras	29	62	66	28	41	82	47	2	36,7
México ^c	15	44	78	47	29	62	48	21	67,4
Nicaragua	30	82	68	14	45	91	47	4	33,9
Panamá	7	37	90	56	18	58	68	14	82,5
Paraguay	13	40	85	56	28	73	56	12	50,0
Perú	22	77	76	19	44	91	51	6	65,4
R Dominicana	32	59	54	29	49	73	43	18	.....
Uruguay	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	80,5
Venezuela	16	65	79	27	30	79	53	10	62,6

^a En la muestra censal, resto urbano, no hay Capital.

^b En la muestra censal, sólo Capital Federal.

^c En la muestra censal, es Capital y resto del país

(Fuente: OMUECE Programa Uniforme, 1970.)

G.W. Rama. Coordinador, Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe. Tomo I. Página 131. Buenos Aires. Kapelusz, 1987.

La ampliación de la cobertura del sistema educativo - al nivel de enseñanza primaria o básica aumentó mucho en todos los países, aunque a ritmos diferentes. Esto se explica no sólo porque algunos partieron de tasas muy altas de participación, sino porque aun en aquellos que lo hi--cieron desde bajas se dieron diversos índices de crecimento. En todas partes, entre la la década del 50 y la del -80 la cobertura aumentó, es decir que la matrícula creció más rápido que la población escolarizable, pese al muy --considerable crecimiento de ésta en la mayoría de los paí--ses de la región. Sin embargo, las tasas de crecimiento en el período 1970-1980 fueron, en general, menores que - en el de 1960-1970. Diversas hipótesis pueden formularse para explicar esa disminución y no es fácil, con los cono--cimientos de que disponemos decidirse por alguna de ellas como la más probable. Me inclino a creer que la causa ---principal del fenómeno es la siguiente. Cuando la distan--cia social, en el sentido vertical, es de importancia en--tre los grupos ya incorporados y aquellos que deben incor--porarse, se produce un enlentecimiento en las tasas de crecimiento de la cobertura. La incorporación de nuevos gru--pos plantea dificultades especiales porque se encuentran en un nivel del sistema de estratificación mucho más bajo que los que ya participan en el sistema. Es como si la -ampliación de la cobertura implicara un salto. Por otra -parte, este fenómeno debe darse a diversos niveles de co--bertura entre los distintos países, dadas las diferencias estructurales entre ellos.

También se constata una mejora bastante general en los índices de repetición escolar. Respecto a éste indicador las diferencias urbano-rurales son muy considerables. En casos extremos, en algunos países los que llegan al último curso urbano lo hacen en una proporción diez veces mayor - que sus conciudadanos rurales. Debe agregarse que son normales, sí así puede decirse, diferencias del triple o el -cuadruple.

Estas no son, por cierto, las únicas diferencias inter--nas que se constatan. Aun en países relativamente homogé--neos como la Argentina las tasas de retención en sexto gra

do varían entre las regiones y provincias entre un máximo de alrededor el 90% hasta un mínimo que se sitúa aproximadamente en el 30%. En países más heterogenos como el Brasil, la variación se sitúa entre el 50% y el 9%. Bastan estos ejemplos para tener idea de la enorme magnitud de las diferencias internas.

No debe olvidarse que estos agrupamientos (urbanos, rurales, provincias, regiones, etc.), útiles para ciertos niveles, del análisis son totalmente insatisfactorios para otros. El fenómeno del acceso y permanencia en el sistema educativo puede ser concebido desde una perspectiva como el de participación; desde otra, como el de exclusión o de no participación. Los agrupamientos regionales y geográficos ocultan el hecho de que, en distintas zonas de una misma unidad regional o geográfica, las tasas de participación pueden ser muy diferentes. Si fuera posible levantar un mapa en cada país por microzonas se descubrirían máximos de retención que se sitúan en diversas unidades mayores y mínimos con los que ocurre lo mismo. En definitiva, lo que las tasas de participación indican realmente son las diferentes posibilidades de los distintos grupos sociales estratificados de acceder y permanecer en el sistema educativo. Como la estratificación, entre otras cosas, tiene representaciones espaciales, es que se hace posible constatar índices tan diferentes por ciudades, zonas rurales, etc. Pero es el fenómeno de fondo el que verdaderamente interesa.

Durante mucho tiempo la expansión del sistema educativo fue un fenómeno esencialmente urbano y, dentro del mundo urbano, siguió aproximadamente el orden de importancia de las ciudades. A medida que esa secuencia se va produciendo al nivel de la enseñanza primaria o básica se amplía, en orden similar, la enseñanza media. La expansión escolar alcanza de manera significativa a la población rural solo cuando la proporción de ésta en la nacional ha disminuído considerablemente y la mejora de las comunicaciones permite, además, a muchos niños rurales asistir a escuelas urbanas.

Este proceso reconoce complejos meandros. Como es sabido existen desigualdades en la participación educativa -

que nada tienen que ver con el status socio-económico, - como ocurre con las relacionadas con el sexo. Es común que en las primeras etapas de constitución y expansión - de los sistemas educativos el proceso no alcance a las - mujeres y eso explica que en algunos países, a las eda-- es avanzadas las tasas de analfabetismo femenino doblen las del masculino. La tendencia general es que a medida que la cobertura se universaliza las diferencias de géne ro tienden a desaparecer e, inclusive, es dable observar ligeras ventajas a favor del sexo femenino. Las discrimi- naciones no desaparecen totalmente, puesto que adquie- ren otras formas. Por ejemplo, en determinadas coyunturas, las mujeres acceden en proporciones muy altas a la Universidad, incluso ciertas carreras se feminizan y es dable constatar que en ese proceso se produce una dismi- nución del prestigio social de las mismas.

3.- Cambios en el significado de la desigualdad en la par- ticipación. Pese a la existencia de desigualdades - por otras causas es de todos modos cierto que la variable fundamental es la socio-económica y que múltiples estu-- dios demuestran la alta correlación que existe entre ellas y aquellas. Sin embargo, esa relación es muy compleja y - su significado conoce importantes variaciones según los - diversos niveles de cobertura del sistema educativo. Co- mo sería imposible examinar todos los casos, se tratará - de analizar sucintamente algunas situaciones que pueden - considerarse típicas en el sentido sociológico.

En un extremo se encuentra el modelo que es altamente excluyente, incluso desde la enseñanza primaria. Los que participan, proporcionalmente pocos, pertenecen a los es- tratos altos y medios altos. Aunque casi todos egresan - del primer nivel, una pequeña proporción no es capaz de ha- cerlo. Como es obvio la razón de ese fracaso escolar nada tiene que ver con la estratificación, sus causas son indi- viduales. En un sistema de este tipo, la participación de los estratos que lo hacen carece de importancia económica para ellos y tiene más que ver con cuestiones de status.

A este tipo, en toda su plenitud ya no pertenece ningún

país de América Latina, pero algunos se aproximan a él en determinados aspectos. Así, tienen un sistema privado que es parte importante de la matrícula total, donde las tasas de fracaso son muy bajas en tanto que son muy altas en el público. El funcionamiento del sistema privado se acerca al tipo reseñado.

El tipo medio, si es que la designación cabe, se da cuando la totalidad o la casi totalidad de los niños de las grandes urbes, una alta proporción de los que viven en las medianas, una pequeña en las menores y una muy baja entre los habitantes rurales ingresan al sistema escolar. Puesto que el acceso es relativamente alto pero no total, lo más importante para el análisis es determinar en que grupos sociales se reclutan los excluidos. Ello ocurre entre los marginales urbanos, entre una parte de los estratos bajos de las urbes y entre la totalidad de los estratos bajos y una parte de los medios bajos en las zonas rurales. Las tasas globales de egreso de la enseñanza primaria en relación a los que accedieron a ella son bajas; pero quizás es más importante subrayar que los diferenciales entre las tasas de egreso de los diferentes grupos sociales son muy altas. El egreso es prácticamente universal entre los estratos altos y medios altos; se sitúa alrededor del 50% para los medios y medios bajos urbanos, alcanzando a penas a un 10 o 15% de la totalidad que accedió a la escuela rural.

El tercer tipo se da cuando el acceso es universal o prácticamente universal y porcentajes muy altos egresan de la enseñanza primaria. En esta situación se encuentran, o se aproximan, varios países de América Latina. El funcionamiento del sistema, en lo que tienen que ver con el problema de la igualdad, se vuelve extremadamente complejo y solo una síntesis de las cuestiones fundamentales se intentará aquí.

La situación en la que se encontraban los estratos altos y medios altos en el tipo anterior se extiende a los medios-medios y a los medios-bajos. Pero lo más nuevo está constituido por la importante irrupción de los estratos bajos o populares, puesto que el acceso de éstos, inexisten-

te o muy limitado en los tipos anteriores, se universaliza o casi llega a ello. Las desigualdades se trasladan, sobre todo a las tasas de egreso diferenciales. Estas son sensiblemente menores para los hijos de los obreros industriales, por ejemplo, que para los que provienen de los estratos medios o altos, sin perjuicio de diferencias de cierta entidad entre los estratos medios bajos y los demás. La discriminación más notable es la que se produce respecto a los hijos de los trabajadores rurales cuyas tasas de egreso son bajísimas. En los países con mayor expansión se da el fenómeno de que, pese a su menor tasa de egreso, la representación de los hijos de obreros industriales en la matrícula final es la misma que la que tienen en la población activa.

De esa alta tasa de egresados de la enseñanza primaria, una proporción muy elevada ingresa a la enseñanza media. En este ciclo se produce un nuevo proceso de selección que, en sus grandes líneas, sigue las mismas tendencias constatadas en primaria. Esto significa que los hijos de los trabajadores rurales casi no ingresan y los pocos que lo hacen rara vez egresan y que los hijos de los obreros industriales lo hacen en una proporción mucho menor que la que tienen en la población total. En el tercer tipo puede decirse que los mecanismos fundamentales de discriminación funcionan al nivel medio; en tanto que en el tipo anterior lo hacía en el primario.

Como consecuencia no es de extrañar que aún en los países que más plenamente se acercan a este tipo, los estratos bajos o populares estén muy subrepresentados en la enseñanza superior.

En este tipo se producen cambios importantes en lo que tiene que ver con el origen social de los alumnos. Este ya no discrimina, o lo hace cada vez menos, respecto al acceso a la enseñanza primaria. Continúa haciéndolo en cierta medida respecto a las posibilidades de egreso, como ya se ha visto. Se llega, sin embargo, a una situación en la que en ciertas ciudades prácticamente todos egresan independientemente de su origen social. Estudios basados, por ejemplo, en la Encuesta de Hogares de Monte-

video muestran que prácticamente todos los niños terminan la enseñanza primaria. Las desigualdades derivadas del origen social no han desaparecido totalmente, se han vuelto más sutiles, se constatan en la edad del egreso -- ya no en el egreso mismo. Los hijos de los estratos más bajos tienden a egresar más tarde porque emplean más años de escolaridad para hacerlo y puede sospecharse que una parte de ellos egresa al fin, no a causa del nivel de conocimientos alcanzados, sino en razón de su edad.

Las desigualdades sobreviven, pues, aun en aquellas zonas en el que el sistema funciona de manera aparentemente más igualitaria. pero no son las mismas. Es innegable, por ejemplo, que el papel de los factores endógenos al sistema escolar se hace más importante. Si los niños de los estratos populares bajos concurren al sistema durante los años necesarios para egresar de él y más aún, una parte -- al menos de su porcentaje de fracaso en relación con otros grupos se traslada al sistema escolar. Suele arguirse que son las diferencias del patrimonio cultural familiar frente a las exigencias de la escuela la principal causa explicativa. Este argumento, muchas veces esgrimido por los maestros no demuestra por sí mismo que una parte de la responsabilidad no provenga del sistema. Por otra parte, en cierta medida hace esa responsabilidad más grave puestos -- que postula una "cultura escolar" como un ideal que debe ser alcanzado por todos so pena de perecer.

4.- Proceso de igualación aparente y formas de discriminación.

Al lado de las formas de discriminación que se acaban de mencionar existen otras menos sutiles y de gran importancia. Partamos del supuesto de que se llega a que todos o casi todos los niños egresen de primaria y que un alto porcentaje lo haga, también, de la enseñanza media. -- El sistema se hace aparentemente más igualitario y, en alguna medida, puede decirse que efectivamente lo es. Sin embargo, en forma paralela ocurren diversos fenómenos que limitan considerablemente su significación en ese sentido.

El primero, es el de la "devaluación educacional" cuya importancia subrayé hace muchos años (1). Cuando muy --

pocos, proporcionalmente, egresan de la enseñanza primaria, la calidad de egresado tiene, al menos para ciertos grupos, una importancia social y económica relevante. -- Cuando todos o casi todos egresan, tal credencial pierde importancia, la que se traslada a niveles más altos, como el de egresado de la enseñanza media y así sucesivamente. En otras palabras, la posesión de ciertos niveles educativos se devalúa continuamente en función del aumento de la proporción de los que los tienen más altos. Es el fenómeno bien conocido que para poder ocupar el mismo puesto ocupacional se necesitan muchos más años de educación de una generación a otra. Por lo tanto, cuando todos egresan de la enseñanza primaria esa condición los iguala, pero -- las desigualdades se trasladan a los niveles más altos del sistema.

Aun suponiendo que todos los educandos frecuentaran establecimientos de la misma calidad y eficiencia, ocurre que determinados grupos se apropian de más años de educación formal y, al mismo tiempo, disminuye la significación de aquellos de los que pueden apropiarse los grupos menos favorecidos como consecuencia de la devaluación educacional.

Otro fenómeno tanto o más grave que el anterior es la estratificación de los establecimientos educacionales que termina significando la creación de circuitos pedagógicos diversos, como se ha señalado muy atinadamente (2)

La estratificación de los establecimientos educacionales puede analizarse en diferentes dimensiones. Previamente, conviene señalar, que sería erróneo confundir este fenómeno con la distinción entre enseñanza pública y privada. Es verdad que, generalmente, es la enseñanza privada donde se encuentran los establecimientos de más alto prestigio social, pero también los hay de muy modesta significación. A su vez, en el sistema público es siempre posible identificar un complejo sistema de estratificación.

En el caso del sistema público el fenómeno puede revestir muy variadas formas. En algunos países existen establecimientos que dependen del gobierno nacional; otros que pertenecen a las provincias o estados y otros, por fin, que derivan de los municipios. Es común que, en sus grandes --

líneas, la estratificación siga el orden en que se ha hecho la enumeración. Es obvio que estamos simplificando la cuestión por razones de brevedad puesto que dentro de cada una de las categorías que hemos señalado se da un complejo fenómeno de estratificación interna. Si alguna duda pudiera caber al respecto la mejor prueba la proporciona el caso en el que existe un sistema público nacional, teóricamente totalmente homogéneo, donde los educadores dependen de las mismas autoridades y reciben los mismos ingresos por iguales funciones. Pese a ello se produce una notable estratificación interna.

Determinadas escuelas funcionan en mejores locales, tienen un equipamiento superior a la media y utilizan recursos humanos mejor preparados por lo que no es de extrañar que tengan más prestigio que otras. El fenómeno tiende a la autoreproducción puesto que las escuelas de mayor prestigio atraen a los mejores maestros, es en ellas en donde se recluta la mayoría del personal superior, etc.

Es transparente la importancia de estos hechos desde los más variados puntos de vista, pero seguramente en ninguno tan decisiva como con respecto al tema que constituye el nudo central de este análisis, la cuestión de la igualdad. La estratificación de los establecimientos educacionales públicos tiende a coincidir con la estratificación social. En sus grandes líneas puede decirse que las mejores escuelas del sistema público se sitúan en las zonas urbanas en las que viven los estratos medios y las peores en aquéllas que residen los estratos más populares. Los maestros recién egresados son enviados a las escuelas al servicio de los estratos más bajos, es decir a aquellas que requerirán un servicio escolar mejor para superar las deficiencias del ambiente familiar.

Si en un país existe una determinada proporción de maestros sin títulos, puede asegurarse de antemano que están todas al servicio de los estratos más desfavorecidos; si todos tienen título lo mismo ocurrirá con los peores titulados y así sucesivamente. Esta grave cuestión, de importancia tan trascendental, es muy a menudo pasada por

alto o ligeramente mencionada cuando se enumeran los problemas que enfrentan las políticas educacionales. Es de sospechar que ello ocurre, en gran medida, porque se está en presencia de una de las cuestiones más intratables para ellas. Los obstáculos al cambio educacional, tan grandes en cualquier aspecto, se vuelven aquí formidables. Me limito a recordar rápidamente algunos de ellos. Los peores locales escolares, insuficientemente equipados, son los que están al servicio de los sectores más desfavorecidos. ¿Cuál sería el monto de las inversiones necesarias para cambiar esa situación? Cabe sostener que algunos estudios parecen demostrar que no hay una correlación definida entre calidad edilicia y rendimiento. De todas maneras esto parece ser cierto, sobre todo en materia de equipamiento, a partir de ciertos mínimos a los cuales no llegan la mayoría de los locales en cuestión. Mucho más grave son los problemas que plantea el personal docente. Alcanzar el objetivo de que todos los maestros sean titulados, es decir que hayan superado con éxito un proceso de formación teóricamente adecuado no es cosa fácil y requiere, además, de un tiempo considerable. Se ha demostrado, para citar un ejemplo, como los maestros no titulados se concentran en las zonas más pobres del Gran Buenos Aires. Aun alcanzado el objetivo de que no existan maestros sin título en la enseñanza pública, como ocurre en el Uruguay, los problemas no desaparecen. Si los maestros de la enseñanza pública son designados, como ocurre en muchas partes, por mecanismo de padrinazgo político, su distribución nada o muy poco tiene que ver con las exigencias del servicio. Si como ocurre en el Uruguay el procedimiento normal para designar maestros, directores e inspectores es el concurso, solo desconocido durante el régimen autoritario, otras cuestiones afloran. Se llega a una situación aparentemente ideal: nadie puede ser maestro si no tiene título habilitante; entre los que lo poseen deben hacerse concursos para proveer efectivamente los cargos; solo los que, por el procedimiento que se acaba de describir, se vuelven titulares de los cargos, después de un período mínimo de años en ellos, pueden concurrir para llenar cargos de Directores; únicamente los que --

han tenido estos cargos durante un número mínimo de años pueden concursar para Inspectores de zona y así sucesivamente para Inspectores Departamentales, Regionales y Nacionales. En todos los casos los que concursan lo hacen para una lista previamente conocida de cargos vacantes y son ordenados según el puntaje que obtienen en el concurso. Ese ordenamiento tiene el efecto de permitir un llamado para la elección de cargos. Esto significa que, en el acto de la elección, el número uno de la lista elige el cargo vacante que mejor le convenga con lo que el mismo ya no es más elegible; luego el número dos elige entre los cargos restantes y así sucesivamente hasta agotarse la lista. Este sistema tan elaborado y tan rodeado de garantías tiene una obvia consecuencia indeseable: los mejores maestros y los mejores directores eligen las mejores escuelas que son aquellas que están situadas en zonas al servicio de los estratos medios y medios altos, porque una parte de estos últimos y casi todos los originarios de los estratos altos asisten a la enseñanza privada. La consecuencia es que los peores maestros son puestos al servicio de las escuelas situadas en zonas al servicio de los estratos más bajos que son, justamente, las que requerirían un mejor personal docente para enfrentar las graves dificultades que tienen los alumnos que concurren a ellas. Es obvio que mejores y peores maestros es una clasificación que deriva del resultado de los concursos y que puede dudarse de la eficacia de estos como mecanismos de selección. Por más dudas que se tengan parece cierto, sin embargo, que en los grades números esos resultados avalan lo cierto de esa distinción. Un problema de esta naturaleza no tiene fácil solución.

Tedesco (3) ha hecho notar, con razón, que la creación de esos circuitos pedagógicos diferentes, existentes en todos los países, se ha impuesto pese a una contradicción evidente. Si una empresa pusiera un personal menos calificado al servicio de las operaciones productivas más difíciles toda la sociedad sería conciente de la magnitud del dislate y la empresa no sobreviviría. Pues eso es lo que hace, en sus grandes líneas, el sistema educacional: los niños que, como grupo, tienen mayores dificulta--

des de aprendizaje están a cargo de los educadores menos calificados.

5.- Los supuestos tradicionales frente al diagnóstico.

Una sensación de frustración se produce al término de estas reflexiones que prueban que las desigualdades nunca desaparecen. Sin embargo, sería absurdo negar que un sistema educativo al que todos acceden es más igualitario que otro al que lo hacen muy pocos; que el hecho de que todos o casi todos egresen es también un progreso en la materia. Lo que ocurre es que las nuevas formas que asumen las desigualdades no pueden ignorarse porque son otros tantos - desafíos que las políticas educativas deben enfrentar.

De todos modos el diagnóstico demuestra que los dos primeros supuestos mencionados al comienzo no alcanzan a cumplirse. La distancia de los sistemas educativos reales de la situación ideal que ellos trazan es más o menos grande, pero siempre significativa. La educación puede - tener un efecto "democratizador", entendiendo por tal que introduce una mayor igualdad, pero ese efecto, si existe, es muy limitado porque ella misma está muy desigualmente distribuida en cuanto al número de años de frecuentación y respecto a la calidad de los distintos circuitos educativos a los que los diferentes grupos sociales tienen --- acceso. La observación requiere algunas calificaciones. - La educación se desarrolla en la mayoría de los países de América Latina en un contexto de extrema desigualdad social y si bien, muy desigualmente distribuida ella misma, lo está menos, por ejemplo, que el ingreso, salvo en aquellas que más han expandido sus sistemas educativos.

Es un error grave pensar que la expansión de la cobertura ha sido un proceso lineal y mucho mayor suponerlo un fenómeno natural, prácticamente independiente de los proyectos socio-políticos dominantes. Hace algunos años señalamos:

"Se ha pretendido muchas veces que la evolución de -- los sistemas educativos latinoamericanos corresponde - al "modelo de cola": ciertos grupos son atendidos primero y tienen la exclusividad del servicio; luego y generalmente con la resistencia de quienes llegaron antes, nuevos --

grupos se incorporan y así sucesivamente hasta llegar a la cobertura universal o cuasi universal en el primer nivel y, posteriormente, en el segundo.

Este modelo no sólo es falso por lo ya señalado, sino que en su atrayente simplicidad es muy engañoso. Tiende a presentar como natural un proceso lineal de expansión. Sólo es así suponiendo que los proyectos políticos históricamente dominantes fueron cada vez más abiertos y se propusieron utilizar el sistema educacional como instrumento de la democratización creciente del sistema político. La experiencia histórica muestra que el proceso contrario es perfectamente posible. Sin duda, un proyecto político excluyente tropieza con dificultades para retornar a etapas anteriores de amplitud del sistema educacional, pero puede perfectamente al menos detener esa expansión. Una altísima expansión de la enseñanza media fue considerada parte esencial de los proyectos históricos de los gobiernos de Frei y de Allende en Chile; en cambio el gobierno actual, que califica la posibilidad de acceder a ella como un "privilegio", ha establecido que no habrá expansión futura a costa de los recursos del Estado" (4)

Estas previsiones han sido confirmadas por los hechos. Entre 1976 y 1981 la matrícula de la Enseñanza Media en Chile (Secundaria y Vocacional) bajó de 44.0% de la población escolarizable a 34.6%, es decir una enorme disminución de 9.4 puntos porcentuales (5).

No existe otra explicación del fenómeno que la aplicación exitosa de una política deliberada. Lo más notable es que no solo se logró detener la expansión de la cobertura, tendencia de largas raíces históricas, sino que se produjo una caída de los niveles ya obtenidos. Lo primero, era previsible. El principio de que no habría expansión futura a costa de los recursos públicos implicaba la detención del proceso puesto que aquella solo podía ocurrir si la cobertura alcanzaba a grupos de medianos-bajos y bajos ingresos y estos eran los que no podían asumir los costos. Más difícil de explicar es la disminución neta -- que puede deberse a otras causas que la política educacional, pero seguramente no ajena a las consecuencias de otras políticas excluyentes.

Fenómenos no tan fuertes pero similares pueden constatare en el Uruguay. Aunque existen discrepancias importantes sobre cuestiones de cobertura por edades que son posibles porque la enorme emigración que el país sufrió, sobre todo en la década del 70, ha producido grandes anomalías en la distribución por grupos etarios es claro que, al menos, el proceso de expansión se detuvo y, probablemente, ocurrió un deterioro. Las discrepancias, en lo que es imposible entrar aquí, se refieren a la magnitud que debe atribuirse al mismo. De todos modos, el caso de Uruguay prueba, con el de Chile, que la expansión permanente de la cobertura de los sistemas educativos no es un fenómeno natural, sino que depende de los proyectos socio-políticos dominantes.

Muchas veces se ha dudado del papel de las políticas educacionales y se ha visto la expansión cuantitativa como el producto de presiones sociales irresistibles a las cuales era inevitable adaptarse. Más que políticas, en sentido propio, este proceso ha sido percibido casi como una adaptación pasiva. No deja de ser paradójal que la ruptura de uno de los supuestos tradicionales en América Latina sobre educación, muestre que siempre hay políticas y que ellas pueden ser eficaces, aunque como en el caso que se acaba de analizar sus resultados sean indeseables.

6.- Las soluciones alternativas al sistema formal y el gasto público en educación.

La situación de América Latina es muy variada y compleja, con países que nunca han dejado de tener procesos de expansión continua, aunque sea a ritmos diferentes; países que han visto detenerse ese proceso y continúan en esa situación; países que lo han visto detenerse y que asisten a una recuperación como es claramente el caso de Uruguay.

Esa enorme variedad de situaciones presentes y pasadas son compatibles con una serie de preguntas comunes que giran esencialmente alrededor de esta cuestión: ¿Qué se puede hacer para que la educación alcance los limitados pero significativos efectos que puede tener en favor de una mayor igualdad? ¿Cuáles son las políticas que hay que diseñar para alcanzar esos objetivos?

Quizás, pese a las ambigüedades de tales distinciones,

macroeducacionales de las microeducacionales. Las primeras afectan a prácticamente todos los aspectos de los sistemas educativos; las segundas, persiguen objetivos más puntuales.

El primer problema que se plantea y que ha adquirido particular agudeza en los últimos años es el del gasto público en educación. Se ha sostenido y se sostiene que es imposible que continúe aumentando y que, por lo tanto, para cubrir las necesidades no satisfechas debe recurrirse a medios educativos diferentes de los tradicionales. Por ahora, dejamos de lado esto último, para concentrar la atención sobre lo primero.

Si nos atenemos al último año para el que el Anuario Estadístico de la Cepal, contiene cifras para un gran número de países, 1983, tenemos variaciones que van desde el 0.8% del P.B.I. que habría gastado el Brasil hasta el 5.1% que habría empleado Venezuela. Pese a las incertidumbres que siempre se plantean respecto a este tipo de cifras la magnitud de la diferencia es tal que permite algunas reflexiones. En primer lugar - que si sería posible sostener, por más discutible que sea, que Venezuela ha llegado a un límite infranqueable, es obvio que este no sería el caso del Brasil cuya significación en el conjunto de América Latina huelga subrayar. La diferencia a favor de Venezuela en cuanto al monto del Producto Bruto Interno por habitante no podría explicar el fenómeno puesto que, en todo caso, actuaría en sentido contrario a él. Tampoco, obviamente, podría alegarse que ello se explica porque Venezuela tiene petróleo y Brasil no. A parte de que es visible la falta de relación, el caso de Costa Rica que tampoco tiene petróleo y que gastó ese año el 4.6% del P.B.I. en educación, más de 7 veces el gasto de Brasil, bastaría para probarlo. Puede arguirse que estas reflexiones se colocan en un plano muy burdo al considerar variables macroeconómicas de tal naturaleza que pueden no ser significativas a efectos de la controversia. Sin embargo, permiten mostrar que algo que muchas veces se da como indiscutible, la existencia de techos de gasto infranqueables, se enfrenta a situaciones extraordinariamente diversas mientras que se pretende darle a una validez universal para -

los países subdesarrollados.

Es claro, que para el caso de América Latina, nunca se ha dado una argumentación suficiente para sustentar - la idea de que se ha llegado a un límite infranqueable - del gasto público. En definitiva, y como he tratado de demostrar en otra ocasión (6), lo que ocurre es que se - da por sentado que otros gastos (el militar, por ejemplo) no son susceptibles de ser reducidos y que frente a ello el gasto educacional no puede crecer. Es decir, el su- - puesto del razonamiento, es una razón política y no la - supuesta razón científica que se alega.

De hecho, la recesión económica de los últimos años se ha visto acompañada de una general disminución del gas- to estatal en educación. Debe subrayarse acompañada y no causada por la recesión porque nada es menos claro que la naturaleza de ese vínculo. En algunos países el gasto prácticamente se ha mantenido en tanto que en otros ha dis- minuído mucho más que lo que la caída del P.B.I. podría - explicar. No es extraño por lo tanto, que entre los ana- listas haya posiciones encontradas. Para unos, la caída del gasto educativo es una consecuencia de la recesión; pa- ra otros, derivan de causas más profundas y permanentes que ella. Como es obvio, esta discusión, que fué muy enconada en el último Congreso Mundial de Educación Comparada cele- brado en Río de Janeiro en julio de 1987 no es meramente a- cadémica. Si la causa es la recesión, el problema dejará de plantearse cuando ella sea superada. Si en cambio, las causas están ligadas a una desvalorización de la importan- cia de los sistemas educativos por los grupos dominantes - como otros piensan, el fenómeno continuará produciendo sus efectos aunque se volviera a tasas razonables de crecimien- to.

Es innegable el efecto que un fenómeno como la rece- - sión económica puede producir en el gasto educativo, como - lo hace todo el gasto público. Sin embargo, en este punto, como en el más arriba aludido respecto a lo que es posible gastar en educación, la hipótesis explicativa más racional es política. Desde luego, hay límites económicos. Es di- fícil imaginarse, por ejemplo, como el gasto público en edu- cación pudiera superar el 10% del producto, para citar un e- - jemplo. Pero dentro de esos límites, que son muy amplios

es en la peculiar estructura del sistema de dominación política que hay que buscar las causas reales de la magnitud del gasto público en educación. El Uruguay ofrece un ejemplo casi de laboratorio en la materia. Durante el llamado proceso cívico-militar, considerado desde su comienzo hasta el fin, el P.B.I. creció mucho más que lo que lo hizo el gasto público en educación; en el período en que a partir de 1982, estalla la recesión y el producto disminuye, el gasto educativo lo hace en mucha mayor proporción que aquel. A la inversa, el P.B.I. no crece en 1985, año del retorno al sistema democrático y lo hace en algo más del 6% en 1986, pero el gasto público en educación aumenta en más de un 40% en términos reales en 1986 respecto a 1984. El Anuario Estadístico de la Cepal estima que en 1984 el total del gasto en educación fue el 1.4 del P.B.I. Pues bien, el gasto público efectivamente ejecutado en 1986, solo para Enseñanza Primaria y Media (incluyendo Secundaria y Técnica) fué el 1.9% del P.B.I. Puede arguirse, desde luego, que se partía de límites muy bajos respecto a lo que fué tradicional en el país, pero de todos modos es innegable la enorme significación que revistió el cambio de régimen y el advenimiento de una nueva coalición de fuerzas políticas y sociales.

Por tanto, si el gasto público en educación establece ciertos límites a las posibilidades de expansión de los sistemas educativos, no parece dudoso que es una variable derivada de la composición socio-política dominante.

Un análisis de las alternativas propuestas en el supuesto de que el gasto no puede aumentarse confirma que ellas suponen una determinada concepción en cuanto a esa estructura dominante.

Efectivamente, lo que se propone en última instancia, es crear un sistema paralelo de educación para los sectores hasta ahora excluidos de ella. Ese sistema, tendría costos menores que el otro, puesto que emplearía masivamente los instrumentos de la educación no formal. El Banco Mundial que lo propugnó, reconoció que la principal objeción esgrimida contra él, era que al lado del sistema tradicional que posibilita el acceso a niveles más elevados de educación formal se creaba otro, de segunda clase, que

era terminal. La alegación de que solo esto era financieramente realista en países de escasos recursos no podía - ni puede ocultar que el punto de partida es una forma de realismo político que parte de aceptar como inconvencionales los elementos básicos de la estructura social existente(7)

Puede argumentarse que, de hecho, cuando el sistema formal tradicional se expande, solo alcanza a los estratos sociales más bajos ofreciéndoles un servicio de calidad inferior al que llega a los más altos. Esto es desgraciadamente cierto, pero entonces se vuelve fundamental distinguir entre diferencias que son el producto de desigualdades sociales que ejercen efectos no deseados sobre el sistema escolar y el convertir las mismas en un principio deliberado de política educacional. En el primer caso, se puede tener la esperanza de que una racionalización adecuada de la política permitirá acercarse más a los objetivos que ella persigue que son los de utilizar el sistema educativo como medio para lograr una mayor igualdad; en el segundo, la desigualdad de tratamiento se vuelve un principio de la política educacional. Es cierto que el servicio educacional llega en condiciones muy precarias a ciertos sectores de la población; es verdad que para ellos las tasas de egreso de la enseñanza primaria son muy bajas, pero no se puede olvidar que los pocos que egresan pueden -- continuar sus estudios y en caso de no poder hacerlo, no es un principio de la política educacional el que los condena a ello como lo hace el sistema propuesto.

Lo curioso es que en estas concepciones se parte por negar que el sistema educativo tradicional puede tener alguna función favorable a la movilidad social y a disminuir las desigualdades sociales existentes y se termina afirmando que el nuevo sistema que se propone las tendrá. Sin embargo, de toda la historia de la educación sería imposible extraer un ejemplo de que una estructuración de ella, percibida socialmente como inferior a otra, puede tener efectos más favorables. Lo que en el fondo ocurre es que como no se pueden negar de frente los principios de la ideología igualitaria o no se desea hacerlo explícitamente se atribuyen al sistema propuesto efectos verdaderamente "milagrosos" a ese respecto.

Sería absurdo negar la importancia del sistema no formal de educación. Si bien es cierto que los que participan en él continúan siendo una proporción relativamente pequeña en relación a la matrícula formal, también es verdad que todo permite creer que los efectivos que reciben educación no formal crecen de manera muy fuerte en América Latina. Ese crecimiento se da en parte en intentos estatales o de grupos privados de llegar a los grupos más marginados de la sociedad, pero muchos más significativamente en la utilización por grupos integrados de la educación no formal como parte de sus estrategias para mantener o mejorar su posición en la sociedad. Como era obvio y traté de subrayar en el artículo antes citado, en una sociedad estratificada la educación no formal ~~no puede~~ escapar a su utilización como un instrumento para reforzar la estructura existente. Y sobre ello se volverá más adelante.

Desde el punto de vista financiero hay tres cuestiones que no pueden dejar de mencionarse, aunque no afectan de la misma manera a los distintos países de América Latina. La primera, es la de que con frecuencia, el gasto público por alumno ha disminuído considerablemente. Esto tiene, al menos, un doble efecto. Por un lado que las remuneraciones docentes se estancan o disminuyen en términos reales. La consecuencia es doble. En primer lugar, y en términos generales, la profesión tiende a atraer a los menos talentosos. En segundo lugar, que en muchos países, el fenómeno actúa en contra de las posibilidades de obtener una profesionalización relativamente satisfactoria e incluso a producir un proceso de "desprofesionalización" donde aquella se había logrado. Los docentes deben sumar a su actividad como tales otras totalmente ajenas. Ambos hechos conspiran contra la calidad del sistema y, si perjudican a todos los alumnos, lo hacen más fuertemente respecto a los que provienen de los estratos más bajos.

La segunda, es que disminuyen más aún que las remuneraciones, los gastos de funcionamiento e inversión. Los sistemas educativos públicos se convierten en grandes maquinarias que destinan proporciones que alcanzan al 80% y a veces al 90% de esos recursos al pago de sueldos. Esto también perjudica más a los estratos bajos por la simple razón de que los establecimientos que de hecho están al servicio de

paliar en alguna medida las deficiencias, por ejemplo, de equipamiento.

Esto es ~~sobre~~ todo importante en lo que se refiere a disponibilidad de textos. Numerosas investigaciones (8)- convergen en el sentido de que uno de los factores más influyentes en el rendimiento escolar, para algunas de más efecto incluso que la calidad de los maestros (9) es la lectura de textos. De ellos no disponen los alumnos de los estratos sociales más bajos si el sistema no se les proporciona y éste no puede hacerlo cuando la casi totalidad de sus recursos se destinan al pago de sueldos.

La tercera, y muy compleja cuestión, es la de la distribución del gasto entre los diferentes niveles del sistema educativo. En general, las investigaciones realizadas en América Latina demuestran que el gasto en enseñanza primaria tiene un efecto redistributivo relativamente fuerte en favor de los estratos sociales más bajos; que el gasto en enseñanza media lo tiene muy moderado en ese sentido o no ejerce ninguno y que el ~~g~~ gasto en enseñanza superior presenta un carácter francamente regresivo. De ahí las múltiples proposiciones que se han hecho y que ha recogido el Banco Mundial en el sentido de que debe disminuirse el gasto público en educación superior y aumentar el privado, poniendo a cargo de éste una buena parte del financiamiento de la misma. Ello permitiría liberar recursos que deberían destinarse a universalizar la educación primaria. La idea es tan atrayente como complejos los problemas que plantea. A primera vista parece absurdo que alumnos que pagan altas matrículas a colegios privados al nivel medio pasen posteriormente a universidades públicas y tengan enseñanza gratuita o semigratuita, sobre todo si se considera que están enormemente sobrerrepresentados en ella. Por otra parte, sin embargo, se plantea la delicada cuestión de como asegurar que los alumnos carentes de re-recursos puedan acceder a la enseñanza superior sin la traba del pago de matrículas que, prácticamente, significaría excluirlos de ella. La solución parece fácil, basta con exonerarlos del pago de las mismas una vez que hayan demonstrado su condición. Es innegable, sin embargo, que ello implica trámites burocráticos complejos y la necesidad de demostrar una situación que dada su naturaleza resulta penosa na

ra muchas familias, factores ambos que pueden convertirse en una causa de desistimiento que disminuya aun más - la ya magra proporción que los estudiantes de ese origen social tienen en la matrícula. Debe agregarse que los - intentos hechos hasta ahora para cobrar matrículas que produzcan el financiamiento de una parte importante del costo educativo al nivel superior han dado resultados - muy limitados y la transferencia de recursos que permiti-
~~erían hacia el nivel primario~~ sería de muy poca importancia.

En el fondo, el carácter regresivo del gasto en ense- ñanza superior es sobre todo la consecuencia del carácter regresivo del sistema con que los Estados se procuran los recursos, es decir, de las políticas fiscales mismas y pa- rece que es más desde esa perspectiva que habría que ata- car el problema que, por cierto, es imposible considerar en toda su complejidad en este trabajo.

7.- Políticas, inercias y homogeneidad de los sistemas e- ducativos formales. Es menester ahora volver, luego de esta incursión sobre las soluciones propuestas como al- ternativas a efectos de "racionalizar" el gasto educativo, a los grandes problemas de política educacional que se -- plantean fuera del aspecto financiero.

Las críticas de que ha sido objeto el sistema formal, muchas de ellas muy fundadas, no parecen haber disminuído la demanda social por educación que siempre fué tan fuer- te en América Latina. Salvo las excepciones señaladas, - que de alguna manera prueban la regla, puesto que exigen un quantum muy considerable de autoritarismo para detener la tendencia, los sistemas formales continúan expandiéndose con tasas de crecimiento diversas según los niveles ya alcanzados en los diferentes ciclos de él.

En ese sentido, las políticas tienen que actuar sobre un sistema dado que tiene dinamismos e inercias muy conso- lidadas. Esto que es obvio a veces se olvida. Los países de América Latina no están en la situación en que no hace mucho se encontraban muchos países subdesarrollados de - construir un sistema educativo a partir de la nada. Por el contrario, sean cuales fueren sus niveles de calidad y los alcances de su expansión, son sistemas que, en lo fun- damental, fueron creados hace mucho tiempo, que tienen es

estructuras consolidadas, tradiciones educativas que hacen referencia a verdaderos mitos fundadores. Aunque se opinara, cosa por cierto muy sostenible, que intentaron reproducir modelos mal adaptados a sus verdaderas necesidades, es un hecho que esos modelos están ya institucionalizados y son una parte de la realidad objetiva. No es extraño, pues, que no puedan citarse muchos ejemplos de reformas educativas exitosas en América Latina. Cuando las ha habido, se ha dado un concurso de circunstancias muy excepcionales. Los cambios son tan necesarios como difíciles de llevar a cabo.

En lo que sigue, no se intentan agotar todos los problemas que enfrentan las políticas educacionales, sino algunas de las principales, sobre todo aquellas que giran alrededor de la gran cuestión del vínculo entre educación e igualdad. Es posible discutir y se ha discutido hasta el cansancio si la educación tiene algún efecto positivo sobre ella.

La concepción fundadora acerca de la educación, y particularmente de la enseñanza primaria que constituía la tarea más urgente, partió de la base de que una "educación común", término muy utilizado, debería ser impartida a todos los ciudadanos. En parte, esto se justificaba -- por la necesidad de que todos dominaran lo que hoy llamaríamos las asignaturas instrumentales básicas (lectura, escritura, lengua materna y aritmética). Más importante era, sin embargo, el propósito de que a través de un solo curriculum, se transmitieran una serie de conocimientos y de valores esenciales para la formación del ciudadano y que pudieran ser el sustento de una efectiva vigencia de la democracia. Esta para funcionar realmente exige un mínimo de conocimientos, el analfabeto no puede realmente elegir, pero exige también compartir un sistema de valores republicanos y democráticos si se quiere resumirlo así.

Este principio de uniformidad de los sistemas educacionales públicos ha sido atacado con una gran variedad de argumentos. Unos, se refieren a la situación en que quedan los excluidos del sistema que lleva a las consideraciones hechas anteriormente. Un segundo tipo de argumentos es, sobre todo, de carácter pedagógico. Los niños viven en diferentes entornos culturales y naturales, el curriculum

debe, al mismo tiempo, adaptarse a ellos y beneficiarse poniéndolos al servicio de la labor pedagógica. Una --lección de historia natural, para citar un ejemplo, se --vuelve una experiencia mucho más viva si se desarrolla alrededor de una planta familiar al educando que si se lo hace acerca del dibujo de un libro. Estos argumen--tos son, por cierto, muy importantes y tienen obviamen--te que ver con políticas educacionales. Sin embargo, no se relacionan directamente con el problema de la mayor igualdad. En cambio, un tercer grupo de argumentos es--tá directamente vinculado a él. En líneas generales, se dice, reciben mayor educación formal los hijos de quie--nes han sido capaces de acumular mayores bienes en ella, en el sentido más amplio de la expresión bienes. La educación es un instrumento para confirmar y reproducir los status existentes y no para alterarlos. En cual---quier sociedad con fuertes desigualdades, y es el caso de las latinoamericanas, la educación tiende a reprodu--cirlas y a legitimarlas. Todas estas críticas y otras que podrían mencionarse, llevadas al extremo, probarían que la educación no tiene ni puede tener ningún efecto positivo en la creación de una mayor igualdad social. --Si fuera así, es obvio que no hay políticas posibles pa--ra lograrlo. Solo si se admite la hipótesis de que la educación puede tener ese efecto, aunque sea en modes--tas proporciones y dependiendo de determinadas coyuntur--as histórico-sociales tiene sentido plantearse el pro--blema. Y así como se han dado múltiples argumentos en contra de la posibilidad de que la educación sea un ins--trumento de movilidad social, también se ha esgrimido --una abundante batería en sentido contrario que sería im--posible reproducir aquí. Partiendo, pues, de la hipó--tesis de la cierta capacidad de la educación de tener --efectos favorables a la movilidad es que cobra sentido analizar una dimensión dentro del tercer tipo de argu--mentos directamente dirigida a la uniformidad del pro--grama escolar. Se plantean dos cuestiones muy conexas pero distinguibles. En primer lugar, que el curriculum está concebido de tal manera que se halla en perfecta --consonancia con la cultura de las clases medias y altas y sus exigencias. En segundo lugar, que de cualquier --

manera que fuera concebido, un curriculum uniforme aplicado a educandos originarios de medio socio- culturales -- tan diferentes sería difícilmente accesible a los estratos inferiores.

El problema se vuelve de muy difícil o imposible solución. Si el curriculum es uniforme, alumnos de determinados estratos no pueden alcanzar sus exigencias; si se elaboran curriculum diferentes pensados para que distintos grupos sociales puedan adaptarse a ellos, se obtendrá, al menos teóricamente, que todos egresen del sistema escolar pero a costa de reproducir las diferencias originarias. En muchos países de América Latina los planes y programas de la enseñanza primaria rural son diferentes de los urbanos; en realidad, constituyen un remedo de calidad inferior de los últimos con lo que tienden a reproducir las grandes discriminaciones existentes en contra de los niños de origen rural.

Se plantea así un dilema de hierro que es muy dudoso saber si tiene solución. Una política educacional propuesta y comenzada a ensayar en algunos países, es la siguiente. Se mantiene un curriculum cuyo núcleo esencial es común, pero dotado de la flexibilidad necesaria para que pueda relacionarse con los diferentes medios socio-culturales a los que pertenecen los alumnos. En esta perspectiva, la distinción rural-urbano, pierde importancia o desaparece como tal. Existen diferentes entornos rurales, como también heterogéneos contextos socio-culturales urbanos. El niño urbano marginal requiere un curriculum que, en parte al menos, está relacionado con su mundo, se refiera a una experiencia viva para él y no impregnada de la habitual en un niño de clase media. Lo mismo ocurre con el niño perteneciente a diferentes medios rurales o a población indígena. La idea es pues, que se mantiene un núcleo central común porque las exigencias derivadas de los derechos humanos hacen imposible admitir que determinados grupos sociales quedan condenados a no poder cambiar su destino y que, al mismo tiempo, debe estar adaptado a los diferentes medios sociales como para aumentar la probabilidad de que todos accedan a él. La idea central es que debe introducirse una cierta heterogeneidad curricular que no solo sea compatible con la homogeneidad de re-

sultados sino que se convierta en un instrumento para lograr esta última. No es necesario subrayar las enormes dificultades que supone la realización de tal propósito de formular planes y programas diferentes para lograr egresados de un mismo nivel de calidad.

Estas políticas pedagógicas comienzan recién a ensayarse o lo han sido muy episódicamente en el pasado, y, a mi conocimiento, no existe ninguna evaluación de sus resultados que, por otra parte, sería muy temprana.

8.- Igualdad y composición del curriculum real.

Aun suponiendo que estas políticas tuvieran resultados positivos es muy evidente que tendrían limitados alcances. Si aumentarían la posibilidad de diferentes grupos de adaptarse a la escuela, puesto que ésta se adaptaría a ellos, no resulta claro que pudiera cambiar significativamente las diferencias entre los distintos grupos sociales por sí solas.

Otras consideraciones son necesarias. Un mismo curriculum aplicado a diferentes grupos sociales no solo tiene efectos distintos por la desigual capacidad de cada uno de ellos de adaptarse a él. Aun suponiendo que todos tuvieran la misma capacidad de aprendizaje sus contenidos podrían introducir desigualdades si las carencias que deben llenar son diferentes para los distintos grupos.

Ahora bien, en América Latina se dan dos fenómenos -- tan importantes como indeseables a este respecto. En primer lugar, es un fenómeno general bien conocido, que los curriculum y planes tienden a reproducir las concepciones más "avanzadas" de los países más "adelantados".

No se ha tenido ni se tiene en cuenta que esas concepciones, que incluyen la idea de una formación integral de la personalidad del educando a través del sistema educativo y, por lo tanto, una gran variedad de áreas y contenidos han sido pensado para sociedades que reúnen tres requisitos directamente relacionadas con ellas. El primero, es que prácticamente toda la sociedad es alfabetizada y que por ese hecho todos los niños traen una preparación cultural relativamente acompañada con las exigencias de la escuela. La segunda, quizás más importante, es que el hora-

rio escolar es mucho más extenso que el de nuestros países y da el tiempo necesario para cumplir con esa amplia gama de actividades. La tercera, es que todos los que acceden al sistema egresan de él al menos en el ciclo -- que corresponde a nuestra enseñanza primaria y que, por lo tanto, la distribución de los contenidos curriculares puede hacerse a lo largo de todo el ciclo sin necesidad de respetar más exigencias que las de un desarrollo coherente.

Ninguno de estos supuestos se da en América Latina -- por lo ya dicho. Más aún, las tremendas y en gran medida insolubles dificultades que enfrenta un sistema como el norteamericano respecto a las minorías marginadas, que -- no podrían analizarse aquí pero que han sido profusamente estudiadas, dan cuenta de la importancia decisiva de esos prerequisites. Frente a un curriculum "avanzado" los niños de los sectores populares y marginados de América Latina multiplica sus desventajas. No existe tiempo bastante, puesto que desertan temprano, para insistir en -- los contenidos instrumentales básicos (lecto-escritura, cálculo, etc) que esos niños solo pueden adquirir en la escuela, en tanto que los otros pueden hacerlo en sus familias o con profesores particulares. Desde este punto -- de vista es paradójal que planes que son presentados por los pedagogos como muy "progresistas" son realmente muy regresivos sus efectos sociales.

Este problema se ha agravado en los últimos años por la evidencia que existe de que esos contenidos instrumentales han perdido importancia relativa frente a los otros en la labor escolar e incluso en la formación del personal docente.

Ahora bien, cuando los viejos pedagogos insistían sobre la importancia prioritaria de los contenidos instrumentales apuntaban al hecho de que ellos son requisitos sine qua non para poder insertarse en la vida económica y social. Y son justamente esos, a los que tienen muy poco acceso los niños de los estratos bajos de la sociedad.

Aún en los países desarrollados y no solamente por razones que tienen que ver con la situación de los estratos desfavorecidos se insiste sobre la importancia de dar pa-

pel fundamental al aprendizaje de esos contenidos instru-
mentales. "Las escuelas eficaces se caracterizan por el
uso eficaz del tiempo disponible para la instrucción. -
En ellas, un más largo porcentaje del día escolar se de-
dica a temas académicos, los estudiantes emplean más ---
tiempo en actividades de aprendizaje y los períodos de -
clase están libres de interrupciones. Ya que el análi-
sis haya sido hecho al nivel macro o al nivel de la es-
cuela y clase el tiempo empleado en actividades de apren-
dizaje está positivamente asociado con las medidas del -
resultado (achievement) del estudiante y la relación es
más fuerte para los estudiantes de bajos resultados que
para los de alto" (10).

Puesto que los estudiantes de bajos rendimientos se
reclutan, principalmente en los estratos sociales más -
bajos estas conclusiones se aplican con más fuerza res-
pecto al tema que nos preocupa.

Solo una mención cabe hacer aquí de la conexión de
estas graves cuestiones con un problema más general que
es el de los desmedidos objetivos que se le proponen en
América Latina en general al sistema escolar. Los peda-
gogos y los gremios de educadores tienden a conferir al
sistema educativo las más variadas funciones y a intro-
ducir a él las más disimiles contenidos en nombre de esa
supuesta formación integral del niño o del adolescente.
A fuerza, incluso, de repetir esta frase, se ha termina-
do por perder conciencia de la enorme inflación retóri-
ca que implica. ¿Quién puede suponer seriamente que la
escuela, cualquiera que sea y más nuestra pobremente do-
tada escuela, es capaz de lograr la formación integral
de la personalidad?

La multiplicación de contenidos curriculares supues-
tamente integralmente formativos se hace en desmedro --
de aquellos instrumentales básicos y con un alargamien-
to de hecho de los años de estudio necesarios para obte-
nerlos. Así, el Ciclo Básico de la Enseñanza Media, -
tiende en gran parte a subsanar las deficiencias de pri-
maria, transmitiendo muchos contenidos que antes eran --
propios de ésta. Lo mismo ocurre con la proliferación
de los ciclos básicos o introductivos en la Universidad.

En suma, en la mejor de las hipótesis, se necesitan cada vez más años de frecuentación escolar para dominar los mismos conocimientos, en claro perjuicio de los estratos sociales más bajos.

Por lo tanto, la política curricular es de fundamental importancia. A fuerza de atribuirle a la escuela múltiples funciones cada vez cumple de peor manera las prioritarias y si de ello son víctimas todos los alumnos, lo son particularmente los que provienen de los sectores más desvalidos. La concentración del curriculum y de la actividad docente en los contenidos instrumentales es una medida de política fundamental si se quiere que el sistema promueva una menor desigualdad en aquello que está a su alcance, en lugar de reforzarla.

9.- Políticas compensatorias. Todo indica que las políticas mencionadas deben ser complementadas con otras. -

La expresión complementadas no es del todo exacta, -- puesto que las políticas compensatorias que serán ahora -- consideradas pueden aplicarse sin recurrir a las analizadas anteriormente. De todos modos aparece como la hipótesis más deseable que sean aplicadas como complementarias.

¿En qué consisten las políticas compensatorias?. El concepto mismo puede ser equívoco. En sentido estricto, hablar de educación compensatoria para los estudiantes -- pobres supone que la educación que reciben es igual a la otorgada a los demás y que se trata de compensarlos de las deficiencias que provienen de las desigualdades exógenas al sistema escolar. De hecho, sin embargo, los estudiantes pobres concurren generalmente a las peores escuelas. -- Esta crítica es exacta; sólo tiene sentido hablar de educación compensatoria cuando se trata de compensar desigualdades de origen extraescolar. Sin embargo se dejará de lado por ahora la cuestión de la estratificación de los establecimientos educacionales, para ocuparse de las políticas compensatorias en sí mismas.

Estas pueden revestir muchas formas de las escuelas -- consideraré aquí dos que me parecen de las más importantes que se han propuesto: la extensión selectiva del horario escolar y los cursos de compensación.

Por muy variadas causas, el número de horas anuales a las que concurren los niños a la escuela pública estatal en América Latina es, en general, muy inferior a lo que ocurre en los países desarrollados. La opinión más aceptada es que convendría ~~aumentar~~ el horario escolar. Razones, sobre todo financieras, se oponen a ello. En gran medida, sobre todo cuando la cobertura se universaliza y para lograrlo, se utilizan en doble o triple horario locales escolares por la imposibilidad de construir otros nuevos.

No siendo posible generalizar el aumento del horario, se propone hacerlo selectivamente en los establecimientos escolares situados en las zonas urbanas más - deprivadas, como se acostumbra a decir ahora. Los fundamentos giran alrededor de la idea de que si bien la educación escolar es indispensable para todos, la significación que tiene para adquirir los conocimientos y - destrezas necesarias es mucho mayor para los niños de - los estratos sociales más bajos que para los que son originarios de los medios y altos. Estos últimos, ~~ad-~~ quieren buena parte de su preparación para el futuro en el mismo ambiente familiar; los otros, en cambio, solo pueden hacerlo en la escuela o fundamentalmente en ella. Es obvio que estamos simplificando los términos de la - cuestión, pero lo que importa es lo esencial del supuesto. (11) Este puede exponerse en otros términos: Los - niños de los estratos sociales más bajos, son los que - más dificultades tienen para adaptarse a las exigencias del mundo escolar por causas bien conocidas. La mejor - prueba es que, dentro de una misma ciudad, cuando se agrupan las escuelas de diferentes zonas se constatan que los porcentajes de repetidores varían en la proporción - de 1 a 10 o de 1 a 15. Se puede postular, entonces, que con una mayor exposición al sistema escolar de los niños en condiciones más desventajosas las desigualdades de aprovechamiento, que se aprecian a través de múltiples indicadores, de las cuales el que se acaba de mencionar es solo uno, tendrían una disminución. El diagnóstico permite determinar cual es el porcentaje de establecimientos - escolares que entran dentro de esa categoría y aplicarle

a ellos el sistema. Como es obvio, esta propuesta de política supone romper con el postulado tradicional de un servicio igual para todos, puesto que implica crear servicios desiguales. La justificación es que solo la desigualdad puede igualar, o tender a hacerlo, a los desiguales. Es el sistema que se ensayará en las escuelas urbanas del Uruguay a partir de 1988. Solo en las urbanas por la simple razón de que los problemas de las escuelas rurales, muy graves por cierto, no están básicamente relacionados con el horario escolar.

Un porcentaje muy alto de alumnos, provenientes en su inmensa mayoría de los estratos sociales más desfavorecidos, presentan graves dificultades para superar, medianamente, las exigencias del sistema escolar. A ellos, el sistema debe ofrecerles mecanismos que les permitan reparar sus deficiencias originarias, entre ellos cursos de compensación o cualquier otro nombre que quiera dárseles. La idea básica es que, cuando se detecta que un alumno no logra seguir las exigencias normales del grado al que asiste, y cuanto más temprano se produzca ese diagnóstico mejor, debe ingresar a cursos cuyo objetivo fundamental es enseñarles a aprender, si es que se puede utilizar la expresión. En otras palabras, el acento de esos cursos no está en el aprendizaje de ciertos contenidos, sino sobre todo, en el proceso mismo del aprendizaje. Esto no debe confundirse con el concepto de escolares con trastornos de aprendizaje. Aunque no necesariamente, éste tiende a referirse a trastornos patológicos o semipatológicos. En cambio, los que requieren de cursos de compensación no tienen nada patológico, los problemas que enfrentan son la consecuencia normal de las condiciones sociales en que han vivido y viven. Lo que el sistema intenta hacer es darles una asistencia especial para superarlos. Sería imposible analizar aquí las múltiples dificultades que obstaculizan políticas de esta naturaleza. Me limito a señalar las siguientes ya constatadas en los pocos ensayos hechos en la materia y carentes todavía de una evaluación global. Por una parte que el educador puede dejarse tentar por soluciones que hagan más fácil su tarea. Antes de la existencia de cursos de compensación, era común que

dedicara un esfuerzo especial para los alumnos que se retrasaban. Ahora, a penas un alumno exhibe algunas dificultades, lo envía a los cursos de compensación con lo cual los efectivos de éste aumenta mucho más de lo que hubiera sido dable esperar. En situaciones, como ocurre muy generalmente, en que los sueldos son magros el fenómeno tiene una razón burocrática subyacente: los cursos de compensación crean nuevos puestos de trabajo. Por otra parte, el educador carece de una formación adecuada para este tipo de cursos: Por último, y por cierto no menos importante, los riesgos de que los objetivos que persigue la política se desnaturalicen son muy altos. Es así, si se piensa que el supuesto de que ella parte es que el mecanismo de la compensación debe ser idealmente provisorio. Pasado un período más o menos largo, el alumno debe haber sido colocado en condiciones de aprender dentro de las exigencias medias. De otro modo, es decir si la permanencia en los cursos de compensación se prolongara mucho, prácticamente se crearían dos clases de alumnos, los "normales" y los "compensados", con los consiguientes juicios colectivos sobre la superioridad-inferioridad de unos y otros. Es decir, por un camino especial y no deseado se llegaría al resultado inverso del objetivo buscado.

Como se ha señalado más arriba solo puede hablarse, en sentido estricto, de políticas compensatorias cuando lo que se trata de compensar son desigualdades exógenas al sistema escolar. Aun cuando los servicios educativos que recibieran los alumnos originarios de los estratos sociales más excluidos fueran exactamente de igual calidad que los ofrecidos al resto; aquellos tendrían dificultades de aprendizaje derivadas de su origen que habría que hacer desaparecer a través de los mecanismos de compensación practicados dentro del sistema escolar. A la inversa, si los servicios ofrecidos son muy desiguales no tiene sentido hablar de políticas compensatorias, puesto que habría que compensar desigualdades endógenas y exógenas al sistema escolar. ¿Pero cómo podría éste compensarse a sí mismo?

Por esta y por muchas otras vías, el problema de la estratificación de los establecimientos educacionales , ya tratado, aparece y reaparece con toda su importancia decisiva .

10.- Igualdad y estructura política. En diversas partes de este trabajo se ha insistido sobre la importancia decisiva de la estructuración del poder político, - consecuencia a su vez de muy complejos factores, en las políticas educacionales y su relación con el problema de la igualdad. Hace muchos años (12) expuse algunas paradojas del desarrollo de la educación en América Latina - insistiendo acerca de que nuestros países, en contra de una idea muy recibida, nunca recorrieron y, por lo tanto, nunca recorrerían las etapas por las que transitaban los países desarrollados. Por un fenómeno que actualmente - algunos gustan llamar de polarización, mucho antes de -- que se alcanzara la cobertura universal de la educación primaria se tuvo una expansión considerable de la secundaria e, incluso, de la Universidad. No tendría sentido reiterar aquí un análisis pormenorizado del tema pero importa recordar las causas del hecho. Una vez que las -- clases medias lograron el total acceso a la enseñanza -- primaria, comenzaron a presionar en demanda de una enseñanza secundaria, teóricamente también, al alcance de todos. De hecho, esto significó que la universalización - de la enseñanza primaria se frustrara hasta que los sectores populares se volvieron a su vez capaces de articular demandas que el sistema político no podía desatender en los países en que ello ocurrió. La evolución de los - sistemas educativos latinoamericanos puede verse así como un producto de la estructuración socio-política dominante. Sin embargo, debe evitarse una concepción mecanicista del fenómeno que es muy complejo. El significado de poseer - o no un número determinado de años de educación no es el mismo para los distintos grupos sociales; tampoco son las mismas las percepciones que tienen del sistema educativo y de su importancia. Si en sus grandes líneas el proyec-

to socio-político dominante da cuenta del estado del -- sistema educativo no puede olvidarse que el papel y el peso que los diversos actores sociales tienen específicamente respecto a éste no coincide necesariamente con el que detentan en aquel.

De las muchas causas que conspiran producir ese efecto es indispensable subrayar las que tienen que ver con la autonomía relativa de los sistemas educativos. No nos referimos a la autonomía en el sentido jurídico-formal aunque ella puede existir incluso consagrada en la Constitución como ocurre en el Uruguay, sino a la de hecho y a las diversas formas que asume.

Un sistema educativo es un complejo institucional sometido a normas complejas, dotado de una burocracia y de un personal docente de magnitud generalmente considerable. La gran expansión de los sistemas públicos ha hecho que, en muchos países de América Latina, ellos -- reúnen el mayor contingente de funcionarios de toda la Administración estatal. Este hecho presta al sistema una capacidad de reacción considerable. Aun cuando los cuadros dirigentes cambien con el gobierno, por ejemplo, hay cuadros directivos técnicos que permanecen, los funcionarios están agremiados y, en muchos casos, esos gremios tienen una fuerza política propia muy considerable.

Es muy conocida la importancia que estos fenómenos tienen para explicar lo difícil que es introducir cambios en la educación. Ahora bien, las estrategias para lograr que el sistema educativo pueda ser un factor, -- aunque sea parcial, para generar una mayor igualdad implican todos cambios en el sistema existente. Ellos -- van desde la incorporación y permanencia de sectores sociales antes excluidos a modificaciones curriculares que sirvan a ese propósito como se ha visto. Es imposible que esas estrategias no produzcan alteraciones en la -- distribución del poder interno al sistema educativo que puede diferir considerablemente con la que se da al nivel de la sociedad global.

Tómese el problema de que los maestros sin título o menos calificados son los que sirven a los estratos más

deprivados.

A primera vista, habría una solución muy simple: obligar a los maestros mejor calificados a servir en las escuelas situadas en las zonas más desfavorecidas. Las resistencias que ello generaría serían considerables y puede sospecharse que, si a pesar de ellas, el sistema se implantara, rápidamente perdería eficacia. Efectivamente, salvo aquellos individuos excepcionales impulsados por una mística vocacional -los que por otra parte - en el sistema existente pueden elegir las peores escuelas-, la mayoría buscaría mecanismos diversos para eludirla.- Otra solución, sería pagar mejores sueldos a los que fueran a las escuelas urbanas más desfavorecidas. Pero una larga tradición hace, en la mayoría de los países, que - por el mismo número de horas todos los docentes perciban las mismas remuneraciones. Consecuencia de ello y de otras causas que sería imposible analizar en este trabajo, las resistencias gremiales a una solución de esa naturaleza, serían insuperables. Lo más que se aceptaría es -- que las remuneraciones fueran diferentes si se aumentara en una hora, por ejemplo, el horario escolar. En ese sentido, es posible que el aumento selectivo del horario, ya explicado, pueda contribuir a que maestros de mejor calidad se sienten más atraídos que en el presente por ir a servir en las zonas más deprivadas.

El obstáculo más importante a superar es, sin embargo, actitudinal. Numerosas investigaciones han demostrado que los maestros que sirven en áreas deprivadas ingresan a ella dominados por un gran "fatalismo" acerca de las posibilidades de éxito de los niños que deben atender. Esa actitud se convierte en una profecía autocumplida puesto que lleva a prestar muy poca atención a aquellos que, desde el principio, demuestran dificultades importantes de aprendizaje por considerarlas insuperables. A su vez, este juicio sobre las posibilidades de ese tipo de niños, - lleva a buscar, sistemáticamente, no ingresar a las escuelas que están a su servicio o permanecer en ellas el menor tiempo posible.

Los gremios tienden a justificar esas actitudes con su

habitual insistencia en la importancia decisiva de los factores socio-económicos, planteada de tal manera que las causas endógenas al sistema escolar y, particularmente, aquellos que tienen que ver con la actuación de los docentes, pierden totalmente importancia y son exonerados de cualquier responsabilidad en los resultados

De hecho, y como ha sido observado por muchos autores, los sistemas escolares han ido empobreciendo progresivamente sus contenidos y funcionando como maquinarias cada vez con menor relación con sus finalidades declaradas (13). Ya no son capaces de prestar un servicio adecuado ni siquiera a los alumnos originarios de los estratos sociales mejor preparados para adaptarse a la cultura escolar y, como es obvio, todavía mucho menos a aquellos que provienen de los estratos sociales inferiores. Refiriéndose a la Universidad, Medina Echavarría distinguía tres tipos posibles de Reforma. Las de tipo político, que parten del Estado; las corporativas, endógenas a la Universidad y aquellas en que convergen los esfuerzos de una y otra (14). Todo indica que solo de las primeras o de las últimas -- puede esperarse una verdadera transformación de los sistemas educativos latinoamericanos. Las reformas endógenas son prácticamente imposibles. El problema educativo es una cuestión técnica en muchas de sus dimensiones, pero es difícil encontrar alguna en la que no tenga una significación política, aun aquellas tan aparentemente alejadas como la curricular, según ya se ha insistido sobre ello.

11.- Oferta global y desigualdad. En cualquier país coexisten el sistema formal y el no formal. Ambos, - constituyen la oferta educativa global. Ahora bien, si el fenómeno de la estratificación interna del sistema - educacional público, no hablemos del privado, parece imposible de superar al menos en el mediano plazo, mucho más grave en las desigualdades que derivan del sistema no formal que merecen aunque sea breves y liminares reflexiones. Como ya se ha señalado, en una sociedad es-

tratificada, el sistema no formal se vuelve una parte - de las estrategias de los diferentes grupos sociales para mantener o mejorar su posición. Un estudio que sería fundamental y que a mi conocimiento no existe, con un mínimo de generalidad sería, el de diagnosticar el -- uso que distintos estratos hacen de toda la oferta educativa existente, formal y no formal. Tenemos innumerables estudios sobre el sistema formal, muchísimos que - analizan experiencias puntuales de educación no formal, pero no poseemos nada parecido a un análisis global de como se distribuye el total de la oferta educativa. Y por ello es que estas reflexiones solo pueden ser tan - riesgosas como preliminares.

Una hipótesis muy atrayente que se me ocurre, aunque quizás muy endeble, es que el grado de uso simultáneo de la oferta formal y no formal se corresponde, en líneas generales, con el sistema de estratificación, - partiendo de un mínimo para los extremos hasta alcanzar un máximo en los estratos intermedios. Huelga insistir en que esta afirmación solo es válida en líneas muy generales y en términos muy gruesos, pero pese a ello la hipótesis puede servir de hilo conductor para introducirse en este intrincado problema. La cuestión es muy evidente respecto a estratos más excluidos de la población. Estos, en el mejor de los casos, solo pueden acceder al sistema formal público. El no formal les está vedado por razones obvias de costos. Salvo que se trate de poblaciones que por alguna razón especial son objeto de experiencias de educación no formal sin costo, su acceso al sector no formal privado que es normalmente el único disponible, no puede hacerse. En el otro extremo, los estratos más altos envían a sus hijos a colegios privados en donde además del curriculum vigente en las escuelas públicas, se les enseña idiomas extranjeros, se desarrollan actividades culturales diversas, se practican deportes, etc. ¿Para qué recurrir en esas condiciones a la oferta no formal? Esta difícilmente puede proporcionar algo más que lo que el propio colegio proporciona. Su uso es inexistente o muy limitado.

La hipótesis de una atrayente simplicidad, quizás - falsa, es que a medida que de los extremos se baja o se sube en la pirámide de estratificación el uso del sistema no formal, como complementario del formal, aumenta - hasta un máximo para luego disminuir. Supongamos para ilustrar y al mismo tiempo no alargar demasiado el argumento la situación de los hijos de un trabajador relativamente bien remunerado. En la mayoría de los casos estará obligado a utilizar el sistema público para la educación general de sus hijos, pero podrá complementarlo pagándoles cursos de inglés en el sistema no formal privado. Un escalón más arriba, otros grupos estarán obligados a usar el sistema público pero podrán recurrir a otros servicios no formales. Es posible hipotetizar una línea ideal en la que se encontrarían grupos cuyos - integrantes tienen graves dificultades para decidir si enviar a sus hijos a colegios privados no muy costosos pero que brindan servicios que no ofrece el sistema público o utilizar éste complementándolo con la oferta del sistema no formal.

Es evidente que estas combinaciones no varían solo - por estratos sociales o derivan únicamente de los recursos económicos. Sin duda, factores culturales tienen una importante influencia. Lo que de todos modos es cierto es que en aquellos países en que la gran mayoría de la - población asiste al sistema público, el uso de la oferta del sistema no formal privado es una fuente de desigualdad que, en sus grandes líneas, debe todavía reforzar aquella que existe en el seno mismo del público.

¿Es que hay alguna política educacional que pueda, aunque sea parcialmente, contrarrestar esos efectos si es que se les considera indeseables? Parece evidente que la única solución sería la de ampliar y diversificar la oferta, - si se tolera ese lenguaje, curricular del sistema público para satisfacer aquellas demandas más frecuentes y de más valor formativo como podrían ser las que se refieren al - aprendizaje de idiomas extranjeros. Como es obvio esa solución plantea cuestiones de recursos financieros y humanos e implica decisiones sobre otras prioridades.

Al término de este muy esquemático y parcial periplo conviene quizás volver brevemente sobre la cuestión que de modo constante plantean las reflexiones sobre este tema y que ya ha sido señalada. ¿Es que hay alguna política educacional o un conjunto de políticas educacionales que puedan hacer que el sistema educativo pueda tener algún papel en el proceso de mayor igualdad? La respuesta es muy compleja por todas las múltiples dimensiones que hay que considerar para darla, pero, -- por otro lado, es simple en su formulación. Si se cree, como muchos lo hacen, que la educación no tiene ni puede tener efectos en la materia no vale la pena preocuparse por el diseño de políticas. Si se supone que algún efecto aquélla y ésta puedan tener es entonces que cobra sentido el problema y aparecen las soluciones que, muy parcialmente, se han analizado aquí. Los fundadores pensaron que la educación era uno de los supuestos básicos de la cultura política democrática. Quizás la relación es recíproca y por ello mismo tan intrincados son los problemas que plantea que la primera tenga un papel en la producción de una mayor igualdad social como que la última se amplíe constantemente. En todo caso parece claro que solo un conjunto de políticas, insertas en el marco de una estrategia global destinada a aumentar las posibilidades de que los sistemas educativos puedan contribuir a una mayor igualdad, pueden hacer que éstos recobren efectivamente el papel que le atribuyeron sus fundadores en América Latina. Este trabajo está concebido como una modesta contribución a esa finalidad, de indisimulables dificultades para ser llevada a cabo.

NOTAS

- (1) Aldo E. Solari. Algunas paradojas del desarrollo de la Educación en América Latina en Revista Latinoamericana Ciencias Sociales, No. 1 - 2. - Junio-Diciembre 1971, FLACSO - SANTIAGO DE CHILE.
- (2) Juan Carlos Tedesco. Elementos para un diagnóstico del sistema educativo en América Latina en Ricardo Nassif, Germán W. Rama y Juan Carlos Tedesco. El Sistema Educativo en América Latina. Buenos Aires, Kapelusz 1984, pág. 30 y sigs. y también en Tedesco. El Desafío Educativo: Calidad y Democracia. Buenos Aires. GEL 1987.
- (3) Tedesco. Ibidem.
- (4) Aldo E. Solari. Desigualdad educacional en América Latina en Rolando Franco. Editor. Planificación Social en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. 1981. pág. 399.
- (5) Guillermo Briones, Loreto España, Abraham Magendzo y Alejandro Jara. Desigualdad Educativa en Chile. Santiago P.I.I.E. 1985.
- (6) Aldo E. Solari. "Desarrollo y políticas educacionales en América Latina" en Revista de la Cepal. Santiago de Chile, 1er. semestre de 1977.
- (7) Solari. Ibidem.
- (8) Como ejemplo, pueden verse las investigaciones - realizadas en muy diversos países citadas en Elchanan Cohn y Richard A. Rossmiller. "Research on Effective Schools: Implications for Less Developed Countries" en Comparative Education Review. Vol. 31 No. 3. August 1987. Pag. 391.
- (9) Muy importantes en ese sentido los estudios sobre Chile, resumidos en E. Schifelbein, J.P. Farrell y M. Sepulveda-Stuardo, "The Influence of School Resources in Chile", Staff Working Paper No. 530. Washington, D.C.: World Bank. 1983.
- (10) Artículo citado en nota (8) págs. 386-387. Traducción y subrayado míos.
- (11) Este es verdadero se suponga, como lo hace Coleman, que la erosión de lo que llama "capital social" al alcance de los niños es un fenómeno general que alcanza a todas las familias como consecuencia, - entre otras causas, de la ausencia del padre y de la madre del hogar por obligaciones laborales y la disminución de los contactos entre padres e hijos, lo que

llevaría a una preparación para enfrentar las exigencias de la escuela en descenso constante. Fuera esto cierto, lo que es discutible como lo son otras conclusiones que el autor extrae de su tesis, de todas maneras sería verdad que las diferenciales entre estratos existen. Véase el artículo de James S. Coleman "Families and Schools" en Educational Researcher. Vol. No. 6, Agosto-Setiembre 1987, pág. 32-38.

(12) Aldo E. Solari. Algunas paradojas... citado en la nota 1.

(13) Entre otros, el excelente análisis que acaba de publicarse de Juan Carlos Tedesco. "El Desafío Educativo. Calidad y Democracia" Buenos Aires. Grupo Editor Lationamericano. 1987.

(14) José Medina Echavarría. Filosofía, Educación y Desarrollo. México. Siglo XXI. México 2a. edición 1970, Pág 164 y sigs.